



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

EDVALDO ALVES CRUZ

**ORÇAMENTO PÚBLICO:
UM ESTUDO DO INCREMENTO DA DESPESA DE PESSOAL E
MATERIAL DE CONSUMO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA,
NO PERÍODO DE 2004 A 2009.**

Brasília
2010

EDVALDO ALVES CRUZ

**ORÇAMENTO PÚBLICO:
UM ESTUDO DO INCRÉMENTO DA DESPESA DE PESSOAL E
MATERIAL DE CONSUMO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA,
NO PERÍODO DE 2004 A 2009.**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão e Administração Pública.

Orientador: Professor André Nunes

Brasília
2010

EDVALDO ALVES CRUZ

**ORÇAMENTO PÚBLICO:
UM ESTUDO DO INCREMENTO DA DESPESA DE PESSOAL E
MATERIAL DE CONSUMO NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA,
NO PERÍODO DE 2004 A 2009.**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*. Gestão e Administração Pública.

Orientador: Prof. André Nunes.

Brasília, ____ de _____ de 2010.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Prof. MSc. Paulo Moreira Goulart

Agradeço ao Professor André Nunes pela
paciência, apoio e dedicação na orientação do
trabalho apresentado.

AGRADECIMENTO(S)

Agradeço aos amigos **Lucimar, Joseli, Bruno e Luiz Alberto**, pelo respeito e consideração e, como parceiros em trabalhos de classe, pela contribuição na disseminação do conhecimento e pelo auxílio na compreensão deste trabalho. Agradeço ao amigo **Raimundo** pelo interesse e colaboração com a indicação de bibliografias para complementação deste trabalho, e a minha amiga **Roberta** pela ajuda na configuração e nos ajustes desta obra.

Aos meus pais **Manoel Alves Bezerra**, vulgo bigode forte, como gosta de ser chamado, e **Filomena Bezerra Cruz**, vulgo Dona Laurita, como, também, gosta de ser chamada, por me concederem vida e, apesar das dificuldades, terem me dado condições para escolher o caminho do bem.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os meus familiares, em especial a minha esposa **Carla** e aos meus filhos **Éder, Ariadne, Yanna e Théo** (in memoriam), pelo apoio que me foi dado e pela confiança em que me foi depositada. Amo vocês!

Ao meu cunhado **Toizinho** e a minha irmã **Eunice**, que muito me apoiaram e incentivaram nesta caminhada.

Ao meu amigo **Jorjão**, pela amizade e pelo exemplo de honestidade e apreço.

RESUMO

O presente trabalho demonstra a variação das despesas de pessoal e de material de consumo do Tribunal nos últimos cinco anos. Para tanto, foram elaborados quadros e gráficos demonstrativos comparando-se a evolução dessas despesas no período de 2004 a 2009. Nosso objetivo é verificar se o incremento das despesas de custeio do Tribunal está relacionado com a elevação do número de processos julgados pela corte, verificando ainda se existem ganhos de escala e qual é a tendência deste nível de gastos. Essas estimativas são de fundamental importância para subsidiar a elaboração de orçamentos futuros, dando maior credibilidade ao processo e facilitando a tomada de decisão dos gestores quanto a questões de estimativa de orçamento. De modo geral, os resultados de nossa análise indicaram uma fraca correlação entre a elevação dos processos julgados e os gastos com pessoal e material de consumo, não podendo se afirmar que a elevação desses está relacionada ao um maior número de julgados.

Palavras-chave: Orçamento Público. Despesa de Pessoal. Despesa com Material de Consumo.

ABSTRACT

The present Word shows the variation of expenditure on staff and material consumption of the Court in the last five years. So, were drawn up tables and graphics showing comparing-if the trend of these expenses in the period 2004 to 2009. Our aim is to verify if the increment of the expenditure of costing of the Court is related to the increased number of procedures judged by the court, and whether there are gains of scale and which is the tendency of this level of spending. These estimates are of fundamental importance to subsidise the elaboration of future budgets, giving greater credibility to the process and facilitating the decision of the managers for matters of estimated budget. In general, the results of our analysis indicated a weak correlation between the elevation of processes tried and expenditure on staff and material consumption, and are not assert that lifting these is related to a greater number of judged.

Key words: Public Budget. Expenditure on Staff. Expenditure on Material Consumption.

Lista de Quadros

Quadro 1	Classificação Percentual dos Processos Julgados	44
Quadro 2	Evolução da quantidade de Processo Julgados	46
Quadro 3	Força de Trabalho do STJ	48
Quadro 4	Evolução das Despesas com Pessoal	50
Quadro 5	Evolução das Despesas com Material de Consumo	54
Quadro 6	Despesa de Material de Consumo menos Software	57
Quadro 7	Evolução da despesa de Material de Consumo menos Software	58
Quadro 8	Evolução de 06 itens da Despesa com Material de Consumo mais Relevantes	62

Lista de Gráficos

Gráfico 1	Limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal	40
Gráfico 2	Demonstrativo da Evolução de Processos Julgados	47
Gráfico 3	Demonstrativo da Evolução da Despesa com Pessoal	51
Gráfico 4	Demonstrativo da Evolução da Despesa com Material de Consumo (valor real)	56
Gráfico 5	Demonstrativo da Evolução da Despesa com Material de Consumo Menos o Software	59
Gráfico 6	Demonstrativo da Evolução referente à quantidade de Processos Julgados, Despesa com Pessoal e Despesa com Material de Consumo	63
Gráfico 7	Demonstrativo da Evolução referente a quantidade de Processo Julgado, Despesa com Pessoal e Despesa com Material de Consumo Sem Software	64

Lista de Abreviaturas e Siglas

STJ	Superior Tribunal de Justiça
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	16
1.1 Lei do Plano Plurianual - PPA	20
1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	23
1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	26
1.4 Princípios Orçamentários	29
1.5 Receitas Orçamentárias	31
1.6 Despesas Orçamentárias	34
2. O ORÇAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ).....	37
3. A EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS JULGADOS E O INCREMENTO DAS DESPESAS DE CUSTEIO NO STJ NO PERÍODO DE 2004 A 2009	42
3.1 Procedimentos Metodológicos	43
3.2 A Evolução da Quantidade de Processos Julgados	44
3.3 Análise da Despesa com Pessoal	50
3.4 Análise da Despesa com Material de Consumo	54
3.5 Comparação dos Índices de Crescimento das Variáveis: Processos Julgados, Despesa com Pessoal e Despesa com Material de Consumo.	63
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

A iniciativa para se criar uma nova corte de justiça, hoje, chamada Superior Tribunal de Justiça, partiu da necessidade de desafogar a grande demanda de julgamentos realizados no Supremo Tribunal Federal. Assim, os magistrados do antigo Tribunal Federal de Recursos, em 1976, enviaram ao Congresso uma minuta de um projeto de lei com o objetivo de instituir o Superior Tribunal de Justiça, que seria a última instância das leis infraconstitucionais do país, deixando para o Supremo Tribunal Federal, exclusivamente, as matérias que dizem respeito à constitucionalidade.

Sua competência está prevista no artigo 105 da Constituição Federal de 1988, que estabelece os processos que têm início no STJ (originários) e os casos em que o Tribunal age como órgão de revisão, inclusive nos julgamentos de recursos especiais.

É o órgão responsável para definir a interpretação da Lei Federal, dar a última palavra, tem como missão processar e julgar as matérias de sua competência, assegurando uniformidade na interpretação da norma infraconstitucional e oferecendo ao jurisdicionado uma prestação de qualidade, rápida e efetiva.

Em outras palavras, o STJ é conhecido como o Tribunal da Cidadania por garantir e fazer valer os principais direitos dos quase 190 milhões de brasileiros, julgar as questões referentes ao dia a dia do cidadão, como exemplo: as questões relacionadas com a família, tributos, direito do consumidor, revisões criminais, previdência dentre outras.

A cada ano o STJ é mais procurado pela sociedade. Em 2004 foram julgados 241.309 processos e em 2009 passou da casa dos trezentos mil processos, mais precisamente 328.718, um aumento de 36,22% em 05 anos. O objetivo do STJ é a cada ano melhorar a sua prestação jurisdicional, desafio este superado a cada dia pelos 33 ministros, com experiências diferentes para assegurar a diversidade de opiniões, cultura e valores do nosso povo.

Dos 33 ministros, 11 são juízes da Justiça dos Estados, 11 Desembargadores da Justiça Federal e os outros 11, são divididos de forma alternada entre Representantes do Ministério Público e Advogados indicados pela OAB. O Presidente do STJ tem a missão de Administrar toda a estrutura do STJ, dar as coordenadas e definir metas para a sua gestão que tem duração de dois anos.

Atualmente, a quantidade de processos julgados supera a entrada de novos processos, como exemplo: em 2009 foram registrados a entrada de 240.747 novos casos contra 328.718 casos julgados. Significa dizer que a tendência natural é o STJ acabar com o acúmulo de Processos em suas dependências.

Com o objetivo de atender os anseios da sociedade o STJ vem cada dia mais buscando uma melhor aproximação com o cidadão. Para tanto, vem investindo em inovações operacionais e em tecnologia da informação, com vistas a dar um acesso fácil e rápido ao cidadão comum. Além disso, vem aumentando o número de matérias veiculadas pela internet, rádio e TV, disseminando conhecimento e despertando cada vez mais o interesse da sociedade na busca da satisfação jurisdicional.

Não obstante o STJ, seja a instância máxima para matérias infraconstitucionais, também, está sujeito as aplicações da legislação inerentes a administração pública e ao orçamento público. Dessa forma, o STJ desenvolve as

suas atividades administrativas sob a luz da legislação vigente, respeitando os princípios orçamentários previstos na Constituição Federal e na Lei nº. 4.320/64.

Com relação ao Orçamento Público, o STJ integra a estrutura do sistema orçamentário federal, ao processo orçamentário da União como um todo e aos três instrumentos orçamentários básicos dispostos no artigo 165 da Constituição Federal, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No que dizem respeito às despesas, estas são previstas no Orçamento do Tribunal e são executadas de forma a atender ao custeio da instituição, visando manter o seu funcionamento de forma adequada e coerente com suas necessidades.

Verifica-se, no período analisado, que as despesas de custeio vêm aumentando gradativamente. Nota-se ainda que há variação importante nos subitens da despesa, tendo em vista que, com a modernização e a informatização, as despesas não se alteram proporcionalmente, ou seja, os produtos adquiridos pelo Tribunal têm uma variação constante, itens que eram adquiridos com frequência já não o são, por não ter a mesma servibilidade, já outros, em face da inovação da tecnologia passam a ter prioridade.

O Superior Tribunal de Justiça tem 21 anos de história, desde a sua implantação mediante a Lei 7747/89, a cada ano vem aumentando o número de processos julgados, tendo em vista a busca cada vez maior do cidadão pelo atendimento das suas necessidades jurisdicionais. Sendo assim, o STJ em 1989, no seu primeiro ano de existência, julgou pouco mais de três mil processos, atualmente julga na casa dos trezentos e vinte por ano. Dessa forma, para atender essa demanda, a de se verificar que as suas despesas de custeio aumentaram

significamente, e a sociedade em geral não tem noção dos gastos do Tribunal com custeio para o seu funcionamento.

Sendo assim, justifica-se a importância da realização deste estudo comparativo entre a quantidade de processos julgados pelo STJ e a elevação da execução das despesas que são estreitamente ligadas à efetiva realização dos trabalhos inerentes ao julgamento desses processos.

O objetivo geral do presente trabalho é realizar uma investigação empírica que compare a evolução dos processos julgados no STJ e a evolução da despesa de custeio.

Os objetivos específicos são dois: o primeiro é, correlacionar o número de processos julgados às despesas com pessoal ativo e material de consumo, verificando se o incremento das despesas é proporcional ao número de processos julgados. O segundo é verificar a alteração do perfil das despesas do Tribunal de modo a proporcionar uma melhor provisão dos gastos no futuro.

O trabalho foi estruturado em 3 capítulos, da seguinte forma: No primeiro capítulo, apresentamos o orçamento público e os três instrumentos constitucionais para o seu planejamento; o segundo capítulo proporciona uma análise de como funciona o orçamento do STJ; no terceiro e último capítulo apresentamos um estudo de caso sobre a evolução da quantidade de processos julgados no STJ e sua relação com a despesa com pessoal e material de consumo no período de 2004 a 2009.

1 O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

A história da evolução do orçamento público está diretamente e intimamente relacionada à evolução das instituições democráticas, à ampliação no campo da economia e à constante mudança e dilatação do conhecimento, especialmente nas áreas de economia e de administração.

A evolução da sociedade produz a necessidade de implantação de regimes democráticos mais sólidos. Assim, um dos mais viáveis avanços institucionais foi a transfência do comando tributário para o Poder Legislativo. O estado passou então a dispor de uma instância decisória, na qual são estabelecidos os montantes dos tributos a serem arrecados e como os recursos seriam aplicados, e uma instância executiva, a quem cabia realizar as receitas e as despesas, com observância direta das determinações do Legislativo.

Para que o pleno funcionamento do sistema ocorresse efetivamente, fez-se necessário o estudo e criação de procedimentos legais e administrativos. Dessa forma, foi indispensável o estabelecimento prévio dos valores das despesas e das receitas que o executivo ficaria autorizado a realizar, por um período de tempo determinado, estabelecendo um nível de detalhamento mais adequado.

Assim, o Poder Público na amplitude de qualquer uma das esferas dispõe de um instrumento chamado de orçamento. Tendo como objetivo claro e preciso discriminar a origem e o direcionamento dos recursos públicos, de modo a provar a veracidade dos objetivos a serem alcançados, permitindo uma visualização ampla sobre a tendência e a aplicabilidade das ações estatais, suas áreas de atuação e as efetivas prioridades.

Mediante o orçamento pode-se verificar a real situação econômica do Estado, evidenciando os seus gastos com saúde, educação, saneamento, obras públicas etc.

Com base na polêmica que o tema sugere, verifica-se que a função primordial do orçamento é o controle dos recursos, objetivando o bom funcionamento dos serviços públicos e a sua continuidade.

Vale ressaltar que o orçamento é, por conseguinte, um processo de planejamento constante, versátil, ininterrupto e dinâmico de que o Estado e seus órgãos se utilizam para demonstrar seus planos e programas, para determinado período. De forma abrangente regula as medidas necessárias para a conservação das atividades do Estado, o planejamento e torna efetivas as prescrições dos projetos estabelecidos nos planos e programas.

Sanches (1997, p. 168) registrou a evolução do conceito de orçamento como:

ORÇAMENTO – documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado através de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição. Nos tempos modernos este instrumento, cuja criação se confunde com a própria origem dos Parlamentos, passou a ser situado como técnica vinculada ao instrumental de planejamento. Na verdade, ele é muito mais que isso, tendo assumido o caráter de instrumento múltiplo, isto é, político, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro...

Desse modo, podemos compreender o orçamento público como o ato administrativo legal, que estabelece um conjunto de ações governamentais a serem realizadas durante determinado período de tempo, que estima o montante dos recursos a serem arrecadados, fixa o montante das despesas a serem realizadas na

manutenção da máquina pública e a aquisição de bens e serviços a serem colocados à disposição do cidadão e sua comunidade.

Nesse contexto, lembramos a citação de Piscitelli (1999, p. 38) "A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público".

O orçamento público é visto como um instrumento indispensável para que os programas de governo se tornem realidade, pois buscam a satisfação de determinado público que foram previamente projetadas as ações que compõem estes programas, sendo o principal instrumento de trabalho utilizado pelo Estado para atingir seus objetivos.

Além disso, o orçamento indica o ramo das finanças que engloba a Lei Orçamentária e o conjunto de normas que se refere a sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera o ato jurídico que reúne todas as etapas do orçamento

Ressalta-se ainda, que o orçamento representa as autenticidades e aspirações da população, uma vez que é elaborado pelo poder executivo e aprovado pelo legislativo, refletindo dessa forma, ampla participação da comunidade, por intermédio da legitimidade de seus representantes políticos.

Na Lei do Orçamento são listadas as despesas eleitas como prioridade pelos Poderes da República com a indicação da origem das respectivas receitas para um determinado exercício.

Sobreleva mencionar que o orçamento público gera um ciclo orçamentário correspondente ao período de tempo em que se processam as atividades típicas, desde sua concepção até sua apreciação final. É o espaço de tempo que está

incluído entre o primeiro dia de janeiro e o dia 31 de dezembro de cada ano, no qual se promovem a execução orçamentária e as demais ações relacionadas com as variações qualitativas e quantitativas que afetam as composições patrimoniais dos órgãos e entidades do Setor Público.

As receitas e despesas contidas no orçamento público afetam o cidadão de várias maneiras. Pois, além dele ser uma fonte de recursos para o orçamento, por meio do pagamento dos diversos impostos como: ICMS, IR, IOF etc. os quais vão ser usados na manutenção de diversos órgãos públicos, ele também usufrui desse orçamento quando precisa ser atendido por escolas e hospitais públicos etc.

No Brasil, o orçamento público está definido nos incisos I a III do art. 165 da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Compete privativamente ao Presidente da República encaminhar ao Congresso Nacional o PPA, o projeto da LDO e as propostas de orçamento previsto na Constituição, conforme disposto no inciso XXIII do artigo 84 CF.

No entanto, aos órgãos do Poder Judiciário é assegurada a autonomia administrativa e financeira, conforme previsto no art. 99 da Constituição Federal:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º - O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.



Figura 1: Instrumentos de Planejamento
Fonte: elaboração do autor

1.1 Lei do Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual orienta a elaboração dos demais planos e programas de governo. A Constituição Federal do Brasil (1988) em seu art. 165, I, parágrafo 1º, dispõe:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A elaboração do orçamento deslança com o Plano Plurianual (PPA), engloba um planejamento dotado com particularidades orçamentárias. Tem um

prazo de durabilidade de quatro anos, cuja vigência chega ao mandato subsequente.

De acordo com o esquema:

O projeto de lei do PPA inicia-se no Poder Executivo, sendo coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). Esse projeto deve ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e tem validade para um período de quatro exercícios financeiros. A sua execução inicia-se no segundo ano do mandato presidencial e encerra-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. (SENADO FEDERAL, 2004, p. 6).

É preciso lembrar que o PPA estabelece de maneira regionalizada: os objetivos, as metas e diretrizes de capital e programas de duração continuada. A plenitude da proposta de elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais constantes do plano de governo, orçamentos anuais terão que estar absolutamente compatíveis com a Lei do Plano Plurianual.

Segundo Giacomoni (2007, p. 208) "É o plano plurianual, voltado à programação da administração pública e claramente idealizado como guia plurianual para as autorizações orçamentárias".

O Plano Plurianual (PPA) passa a se constituir na síntese dos esforços do planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. (GIACOMONI, 2007, p. 215).

Conforme Lima (2007 p. 14):

É um planejamento com características orçamentárias - A duração é de quatro anos, cuja vigência se estende até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, objetivando garantir a continuidade dos planos e programas pelo governo anterior.

A concepção do PPA visou à criação de uma sistemática que tornasse possível ao governo eleito, em seu primeiro ano de mandato, elaborar um plano para vigorar por um período de quatro anos, do segundo ano de seu próprio mandato ao primeiro ano do governo subsequente. Essa forma de planejar apresenta pontos interessantes, dentre outros, a idéia de continuidade, pois um governo passa a terminar um plano que tem início em outro governo; portanto, implica tempo para conhecer as ações pretéritas, antes de apresentar o novo plano. Também traz a idéia de foco, pois há determinação de estabelecimento de diretrizes e objetivos para médio prazo. (CASTRO, 2008, p. 37).

Considerando a importância de um sério instrumento de planejamento da ação governamental o PPA precisa constantemente ser formulado, executado, acompanhado e avaliado de acordo com rígidos critérios que lhe garantam credibilidade, unidade e versatilidade. Para tanto necessita de um planejamento estratégico.

O Plano Plurianual manifesta, em uma faceta, o comportamento com as estratégias e a visão de futuro e, de outra, um estudo feito com antecedência da previsão de alocação dos custeios orçamentários nas funções do Estado, nos programas de governo e aliado aos órgãos públicos. Gerando um objetivo e alvo de influir as ações que venham a preencher e promover as necessidades imediatistas, conforme estratégias e visão de médio prazo.

De acordo com Piscitelli (1999, p. 44):

A defasagem é necessária, pois a discussão final e a aprovação de um plano só podem dar-se depois da posse do novo governo; paralelamente, cada governo que se inicia continua trabalhando com base no que ficou por concluir do período anterior, enquanto ainda está concluindo a elaboração de seu próprio plano de trabalho. Em condições de continuidade, de normalidade, de estabilidade, poder-se-ia dizer que isto é absolutamente razoável, pois qualquer país deve ter seu grande e permanente objetivo nacional.

Conforme disposto na cartilha do orçamento do Senado Federal, “O PPA apresenta, além do valor das despesas de capital (construção de edificações públicas, estradas, etc), também as metas físicas a serem atingidas por tipo de programa e ação, bem como lista as despesas de duração continuada (ex: benefícios previdenciários), condicionando toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo.”

O PPA é uma lei de suma importância para o planejamento governamental, é por meio dele que se priorizam as ações que respondam aos anseios e carências da população, definindo uma lógica para o conjunto de ações governamentais sem ultrapassar a capacidade financeira do Estado. No seu conteúdo deve constar as diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada para despesa de capital e para as relativas aos programas de duração continuada.

1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Segundo a Constituição Federal do Brasil (1988), art. 165, II, e parágrafo 2º a Lei de Diretrizes Orçamentárias:

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) foi constituída a partir da reforma implantada na constituição de 1988 sendo locada no orçamento brasileiro. Tem o objetivo singular de direcionar a administração pública, no ano anterior dos objetivos, das metas e prioridades que estão registrados na proposta orçamentária que vigorará no ano seguinte, possibilitando ao Legislativo, uma preliminar discussão relativa à definição do tema das metas e objetivos que se pleiteia atingir. É

interessante colocar em pauta que cabe ao Executivo elaborar a parte que regula a proposta orçamentária para o ano seguinte.

Para Giacomoni (2007, p.221) “A LDO progressivamente vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento”.

É certo que, a LDO é o instrumento norteador da Lei Orçamentária Anual (LOA), de forma antecipada, assim são estabelecidas as diretrizes, as prioridades de gastos e as normas e parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte (lista de projetos prioritários, normas sobre convênios, fixação das metas de resultado primário, relação dos riscos fiscais). As prioridades e metas definidas pela LDO para os programas e ações são apresentadas em anexo ao texto legal, constituindo-se em um detalhamento anual e metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) que foram selecionadas para constar do projeto de lei orçamentária de cada exercício.

Segundo Piscitelli (1999, p. 18):

A Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada no primeiro período da sessão legislativa deve estabelecer não só as diretrizes para o orçamento anual, como também as modificações na legislação tributária, com que se poderá contar no exercício subsequente. Em outros termos, a LDO estabelece, com razoável antecedência, o que poderá ser cobrado a mais para financiar novos programas ou expandir os já existentes.

Conforme Giacomoni (2007, p. 239) "A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ampliou o significado e a importância da LDO ao atribuir-lhe a incumbência de disciplinar inúmeros temas específicos".

A elaboração do projeto da LDO inicia-se no Poder Executivo e o projeto é encaminhado até 15 de abril de cada ano ao Congresso Nacional, devendo por

este ser aprovado até 30 de junho, sob pena de não se interromper o primeiro período da sessão legislativa (SENADO FEDERAL, 2004, p. 6).

O órgão do Poder Executivo que coordena a elaboração desse projeto da LDO é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) também colabora na confecção desse documento, principalmente nas questões relacionadas à dívida mobiliária federal e às normas sobre execução orçamentária. (SENADO FEDERAL, 2004, p. 7)

Ao encaminhar o projeto de LDO, deve-se apresentar em anexo específico, o objetivo da política monetária, creditícia cambial, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente, os estados, o Distrito Federal e os municípios, devendo observar assim de maneira coerente as informações constantes do anexo. Portanto até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo relatório com as informações necessárias sobre o adequado atendimento dos projetos em andamento, contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. Isso é condição para que a lei orçamentária e a de créditos adicionais só incluam novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento (KOHAMA, 2003, p. 60).

Dentro deste contexto, ocorre uma questão conflitante e preocupante que ocorria na maioria dos municípios brasileiros, a LDO era elaborada com o único objetivo de fazer cumprir as formalidades da lei. Com a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, traduz uma tentativa de mudança e transparência, buscando prevenir riscos de afetar o equilíbrio entre LOA com a LDO e o PPA. As três em conjunto respeitando os objetivos e metas previamente estabelecidos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve constar em seu conteúdo além das metas e prioridades a serem contempladas no orçamento, orientações quanto a elaboração, alterações na legislação tributária, bem como políticas de aplicação financeiras de fomento.

1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

É uma lei ordinária com validade para cada exercício fiscal. Conforme o parágrafo 5º do art. 165, da Constituição Federal (1988), a Lei Orçamentária Anual deve conter três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

A Lei Orçamentária Anual é um meio de planejamento usado pelo governo para administrar as despesas e receitas públicas em cada exercício financeiro.

De acordo com o art. 165, parágrafo 5º da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual abrangerá:

I - Orçamento Fiscal – diretamente ligado ao poder da União, engloba a administração direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. A saber, a administração indireta engloba quatro tipos de entidades: autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Observação importante é sobre as fundações e autarquias, que dependem de recursos do orçamento fiscal para se proverem, diferentemente das empresas públicas e sociedades de economia mista que em parte estão ligadas ao orçamento fiscal e precisam de recursos complementares para desenvolver as suas atividades.

II - Orçamento de Investimentos – compreende os investimentos planejados pelo governo nas empresas estatais em que o mesmo, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. O orçamento de investimento está ligado com as empresas estatais, enquanto são despreocupados com as receitas e despesas operacionais.

III - Orçamento da Seguridade Social – engloba todas as entidades e órgãos da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público. A seguridade social preocupa-se com os Órgãos e também um amplo recurso relacionado com a seguridade social.

De acordo com Silva (2003, p. 39) "A Lei Orçamentária Anual obedecerá à orientação da Lei de Diretrizes Orçamentária e compreenderá dos orçamentos: fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social".

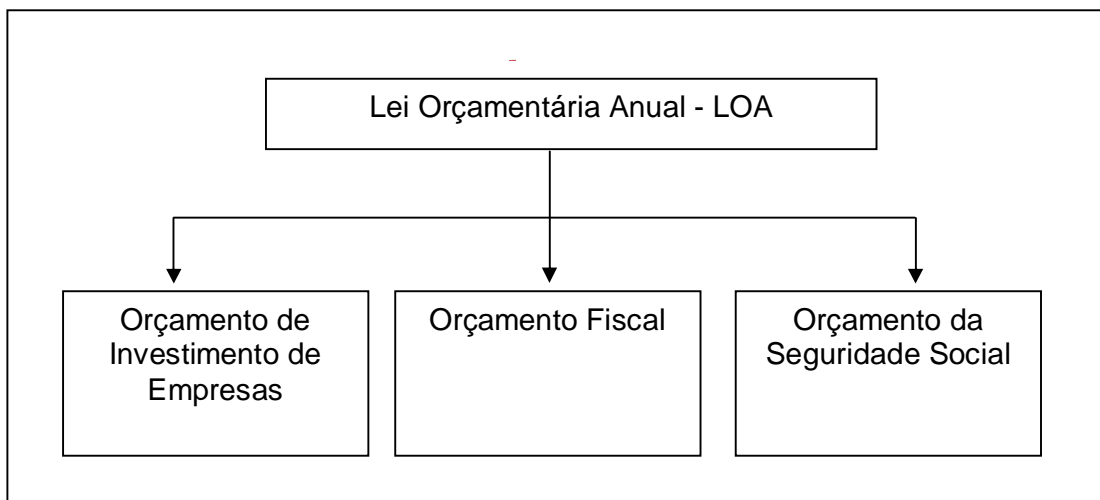


Figura 2 - Instrumentos de Planejamento
Fonte: elaboração do autor

O Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social envolvem toda a programação e gastos dos Poderes da União, seus fundos, autarquias e fundações listam todos os gastos da União, como os destinados à manutenção da máquina

pública, os desembolsos com saúde, educação, defesa, estradas, portos, benefícios previdenciários, folha de pessoal, juros da dívida, etc, bem como todas as receitas que são esperadas para serem arrecadadas. Em suma, abrangem toda a administração pública, direta e indireta. O Orçamento de Investimentos das Empresas estatais contém a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. (SENADO FEDERAL, 2004, p. 7)

O Poder Legislativo e Judiciário, também, elaboram suas propostas, dentro dos parâmetros fixados pela LDO, enviam-na à SOF para que sejam integradas ao projeto de lei do orçamento.

Segundo Kohama (2003, p. 60) a Lei de Orçamento Anual é:

Para viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e, obviamente, transformá-las em realidade, obedecida a lei de diretrizes orçamentárias, elabora-se o orçamento anual, onde são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados.

O projeto de lei orçamentária deve ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Sua elaboração é coordenada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MPOG) que prepara a minuta de Mensagem Presidencial e encaminha a proposta ao Congresso Nacional. (SENADO FEDERAL, 2004, p.7)

Segundo Lima (2007, p. 22):

É o orçamento propriamente dito - possui a denominação de Lei Orçamentária Anual por ser consignada pela Constituição Federal. Orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previsto, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos.

Define Kohama (2003, p. 62) "que a lei de orçamentos anuais é o instrumento utilizado para a consequente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem estar da coletividade".

Vale destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, veio promover uma mudança profunda no que diz respeito ao tratamento dado as finanças públicas, de forma a responsabilizar o administrador público pelos seus atos na gestão pública. Segundo a cartilha do Orçamento Público da Câmara dos Deputados, " A Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como LRF, é um código que diz como os administradores públicos devem agir para administrar as finanças públicas. Essa lei, no entanto, prejudica a área social porque prioriza a área fiscal, ou seja, o administrador é obrigado a utilizar os recursos primeiro para pagamento de dívidas e juros."

Nesse sentido, verifica-se que a gestão fiscal exige responsabilidades do gestor na aplicação dos recursos públicos, cobra transparência no cumprimento de suas ações, prevenindo riscos e prováveis desvios, com vistas a manter um equilíbrio das contas públicas.

1.4 Princípios Orçamentários

O estudo orçamentário com base na história comprova que o orçamento público iniciou com o claro objetivo de controlar as atividades financeiras governamentais. No decorrer da história tornou-se necessário e eficaz vincular o orçamento as normas e regras, na verdade lei. Com esse novo direcionamento estabelecido surge os chamados Princípios Orçamentários que buscam estabelecer

regras que estão definidas na Constituição de 1988 e na lei nº 4.320/1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O Princípio da Unidade diz que o orçamento é peça única, onde cada esfera do governo (União, Estados e Município) deve possuir apenas um orçamento, não se admitindo orçamento paralelo, conforme previsto no art. 2º da Lei nº. 4.320/1964. O Princípio da Universalidade reza que se deve incorporar todas as receitas e despesas e nenhuma instituição pública deve ficar de fora do orçamento, art. 3º e 4º da Lei nº. 4.320/1964. A Anualidade prevê que as estimativas das receitas e despesas devem referir-se a um período de tempo denominado de exercício financeiro, que no caso do Brasil corresponde ao primeiro dia 01 de janeiro à 31 dezembro, art. 2º e 34 da Lei nº. 4.320/1964 e inciso III do art. 165 da Constituição Federal. O princípio da Exclusividade não permite a inclusão de dispositivos que sejam diferentes de orçamento, ou seja, as matérias de orçamento dizem respeito exclusivamente a estimar receita e fixar despesa, art. 7º da Lei nº. 4.320/1964 e § 8º do art. 165 da CF. O Equilíbrio Financeiro prevê que as despesas autorizadas no exercício financeiro não podem ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período, art. 3º “caput” da Lei nº. 4.320/1964. A Legalidade relaciona o orçamento a uma lei específica, dessa forma deve cumprir as formalidades previstas para o seu processo de elaboração, art. 37 da CF. A Publicidade exige do poder público a absoluta transparência e acesso de qualquer interessado a informação, art. 37 da CF. Já o Princípio da Especialização tem como objetivo principal evitar a autorização para despesas globais visa o detalhamento da despesa da receita e despesa em seu nível máximo, mais especificamente as relacionadas com despesas de pessoal, material de consumo, serviço, obras dentre outros, favorecendo o processo de padronização e elaboração do orçamento, art. 5º da Lei nº. 4.320/1964. Finalmente, o Princípio da Não Afetação da Receita – defende

a vedação de receita de “impostos” a órgão, fundo ou despesa, inciso IV do art. 167 da CF.

1.5 Receitas Orçamentárias

Para elaboração do orçamento da união, em primeiro lugar é preciso definir a origem dos recursos e estimá-los para que possam ser aplicados em favor da sociedade de forma mais próxima da realidade, com o período definido e respeitando os limites de arrecadação.

A Secretaria de Orçamento Federal, dentre outras competências, é a responsável para estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa, bem como acompanhar, avaliar e desenvolver estudos econômicos-fiscais, com vistas a manter em equilíbrio o orçamento público no que diz respeito as fontes de recursos e a sua aplicação.

A maior fonte de recursos do governo federal vem dos tributos arrecadados, por esse motivo o governo tem que zelar dessa fonte, mantendo sempre a preocupação de não esgotar a capacidade do contribuinte, visando um equilíbrio financeiro, de forma que o contribuinte possa honrar com o pagamento dos tributos sem deixar desabastecido de recursos para suas outras necessidades.

Vale lembrar que somente serão consideradas receitas orçamentárias aquelas que forem arrecadadas dentro do exercício financeiro, conforme previsto no inciso I do Art. 35 da Constituição Federal.

Há de se observar que nem todas as receitas aumentam o patrimônio público, como exemplo: aquelas oriundas de caução em dinheiro para participação em licitação pública são registradas como receitas extraorçamentárias, no entanto não aumentam o patrimônio, pois também geram uma obrigação, que é o direito do

participante, após o conhecimento do vencedor do certame, em receber, a título de devolução, o valor por ele depositado, ou seja, o administrador público tem a obrigação de registrar o recurso, tanto quando recebe como quando devolve.

Outro exemplo são os recursos provenientes de depósitos judiciais, que somente poderão ser reconhecidos como receita orçamentária, após a sentença em definitivo a favor do estado, enquanto isso não ocorre, ficam registradas como receitas extra-orçamentárias.

Segundo Albuquerque (2008, p. 226):

Receita Orçamentária Efetiva – é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos não foram precedidos de registro de reconhecimento do direito e não constituem obrigações correspondentes e por isso alteram a situação líquida patrimonial.

Receita Orçamentária Não Efetiva – é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos foram precedidos de registro do reconhecimento do direito e por isso não alteram a situação líquida patrimonial.

Para resumir o acima exposto, citamos Mota (1999. p.26)

Ingressos Orçamentários:

Receita Efetiva – serviços, tributos, etc.

Receita Não Efetiva – operação de crédito, Amortização de empréstimos concedidos, etc.

Ingressos Extra-Orçamentários:

Cauções em dinheiro, depósito de Terceiros, etc.

A receita propriamente dita poderia ser definida como aquela que aumenta o ativo de um órgão, provocando efeitos no patrimônio líquido. No entanto, como visto acima, existem outras receitas que não alteram o patrimônio líquido, como as receitas oriundas da alienação de bens, que representam apenas uma movimentação patrimonial.

Dessa forma, Albuquerque (2008, p. 221) diz que podemos afirmar que:

em decorrência do princípio da universalidade, toda receita, sob enfoque patrimonial, decorrente de fluxo financeiro, é Receita Orçamentária, mas nem toda Receita Orçamentária é Receita sob o enfoque Patrimonial.

As receitas, segundo o art. 11 da Lei nº. 4.320/64, são classificadas nas categorias econômicas como Receitas Correntes e Receitas de Capital, onde:

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Vale ressaltar que, conforme pesquisa realizada no Sistema Integrado da Administração Financeira (SIAFI), são registradas como Receitas Correntes aquelas provenientes da arrecadação das receitas tributárias, contribuições patrimoniais, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências correntes, receitas correntes a classificar e outras receitas correntes (multas, juros, restituições, indenizações e outras). Essas Receitas Correntes visam atender as Despesas Correntes previstas no orçamento da união: despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida interna e externa e outras despesas correntes (dentre outras está inserido as despesas com material de consumo).

Já as Receitas de Capital compreende as operações de crédito, a alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital. As referidas receitas atendem as Despesas de Capital (dentre outras as de investimento em equipamentos e material permanente). A sua característica principal é que não agrega valor ao patrimônio líquido, simplesmente há uma troca, uma movimentação patrimonial, ou seja, pode haver uma troca de um elemento patrimonial por recurso financeiro (ex. venda de um prédio público), diz-se conversão de bens em espécie (numerário).

1.6 Despesas Orçamentárias

No orçamento público, assim como é preciso estimar as receitas, existe a necessidade de fixar as despesas. Nesse sentido, há um consenso entre diversos autores de que a despesa pública pode ser definida como sendo o conjunto de dispêndios dos Estado ou de outra pessoa de direito público para o funcionamento dos serviços públicos.

Todo o gasto público deve ser precedido de autorização, ou seja, tem que estar previsto no orçamento. A previsão dos gastos deverá estar definida na Lei Orçamentária Anual aprovada no ano anterior.

A fixação da despesa inicia-se na elaboração do projeto orçamentário de cada órgão público, com suas previsões de gastos para o ano vindouro obedecendo os critérios determinados na LDO.

Mota (1999, p.56) conceitua Despesa Pública como:

A despesa pública consiste na realização de gastos, isto é, na aplicação de recursos financeiros de forma direta (em benefício próprio) na aquisição de meios (bens e serviços) que possibilitem a manutenção, o funcionamento e a expansão dos serviços públicos, ou de forma indireta (quando da realização de transferência a terceiros). Essa aquisição dar-se-á com pagamento imediato (quando da execução da despesa à vista) ou a posteriori, implicando na assunção de compromissos.

O Art. 12 da Lei nº. 4.320/64 classifica as despesas em duas categorias econômicas: Despesas Correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e Despesas de Capital (investimentos, inversões financeiras e transferência de capital), onde:

§ 1º Classificam-se como **Despesas de Custeio** as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como **Transferências Correntes** as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 4º Classificam-se como **investimentos** as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como **Inversões Financeiras** as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São **Transferências de Capital** as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública". *"grifo nosso."*

O Manual de Despesa Nacional, produzido pela STN, classifica as despesas orçamentárias correntes como todas as despesas que não contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital, ou seja, a sua característica principal é que como foi instituída para manutenção da máquina pública, diminui o patrimônio líquido quando do pagamento (ex.: pagamento de salário de servidor) ou quando gera um passivo financeiro (ex.: emissão de empenho para aquisição de material). Já as Despesas de Capital, contribuem para a aquisição (ex.: quando compra um novo imóvel) ou manutenção de um bem de capital (ex.: quando reforma).

A despesa orçamentária pode ser classificada, quanto ao impacto na situação líquida patrimonial, de acordo como o MDO, como:

Despesa Orçamentária Efetiva – aquela que, no momento da sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil.

Despesa Orçamentária Não-Efetiva – aquela que, no momento da sua realização, não reduz a situação líquida patrimonial da entidade e constitui

fato contábil permutativo. Neste caso, além da despesa orçamentária, registra-se concomitantemente conta de variação ativa para anular o efeito dessa despesa sobre o patrimônio líquido da entidade.

Mota (1999. p.56) resume:

Desembolsos Orçamentários:

Despesa Efetiva – pessoal, serviços, etc.

Despesa Não Efetiva – aquisição de material permanente, concessão de empréstimos, etc.

Desembolso Extra-Orçamentários:

Devolução de cauções em dinheiro recebidas, etc.

Pelo exposto, pode-se dizer que a despesa orçamentária é aquela que está fixada no orçamento público e que a sua realização está vinculada a uma autorização legislativa, pois não pode ser executada sem um crédito correspondente. A ordenação da despesa obedece aos critérios de prioridades do órgão, de forma que a decisão sobre os gastos são estabelecidos nas ações e programas previstos na LOA.

Dessa forma, o ordenador de despesa deverá agir em nome do Estado dentro dos limites estabelecidos em lei, ou seja, poderá realizar as despesas dentro do órgão desde que esteja autorizado na LOA, caso contrário responderá processo sob a luz da Lei nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e ficando caracterizado o ilícito, também, poderá responder criminalmente, conforme previsto no Art. 359-D da Lei nº. 10.028 - Lei de Crimes Fiscais, que considera crime: “Ordenar despesa não autorizada em lei: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.”

As Despesas Extraorçamentárias, são aquelas que foram originadas no próprio órgão e que não podem ser previstas no orçamento. Como exemplo, podemos citar: Devolução de recursos a terceiros.

2 O ORÇAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

Conforme disposto no Manual Técnico de Orçamento – 2009 – (MTO), o Poder Judiciário é composto por sete órgãos setoriais, quais sejam: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e Territórios.

O planejamento orçamentário do Poder Judiciário obedece aos mesmos critérios a serem observados para o executivo, no entanto, existe uma distinção entre as suas setoriais orçamentárias, tendo em vista que o Poder Judiciário goza de autonomia constitucional, conforme disposto no Art. 99 da Constituição Federal:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I – no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II – no âmbito dos Estados e no do Distrito federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

Na estrutura orçamentária da União, mais especificamente com relação ao Poder Judiciário, existem órgãos com várias unidades orçamentárias, como exemplo a Justiça do Trabalho que tem 25 unidades espalhadas por todo o território nacional. No caso do STJ, exerce tanto a função de órgão setorial como de unidade orçamentária, além disso, possui uma segunda unidade orçamentária intitulada Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM.

Com relação ao Orçamento Público, o STJ integra a estrutura do sistema orçamentários federal, ao processo orçamentário da União como um todo e aos três instrumentos orçamentários básicos dispostos no artigo 165 da Constituição Federal,

quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Coordenadoria de Orçamento e Finanças do STJ assume operacionalmente a função de unidade orçamentária e setorial, analisa as informações recebidas das demais unidades do Tribunal e conclui a proposta orçamentária e encaminha para deliberação da Corte Especial (órgão máximo do STJ dirigida pelo presidente do Tribunal e formada pelos 15 ministros mais antigos), em seguida, é encaminhada para o CNJ emitir o parecer e, finalmente, à Secretaria de Orçamento e Finanças/MPOG.

No que tange à execução da despesa, o ordenador titular é o Diretor Geral do STJ. No entanto, atualmente, esta competência está delegada ao Secretário de Administração e Finanças, que fica responsável pela execução das despesas correntes e das despesas de capital.

O orçamento do Tribunal visa garantir os recursos de custeio e investimento necessários ao seu funcionamento e à execução da estratégia, observando os princípios norteadores da gestão pública.

Com relação às despesas do Tribunal, estas estão previstas no Orçamento do Tribunal e são executadas de forma a atender as despesas de custeio da instituição, foram planejadas de forma a adequar as aquisições necessárias para atingir as suas metas e objetivos.

O Tribunal tem como programa finalístico a prestação jurisdicional que tem como objetivo garantir o pleno exercício do direito por meio da prestação dos serviços jurisdicionais, processar e julgar ações e demais procedimentos que sejam

inerentes à atividade judicante, elencada no artigo 105 da Constituição Federal. Dessa forma visa assegurar a todo cidadão o acesso efetivo aos serviços judiciais.

Para se ter uma noção do orçamento do Superior Tribunal de Justiça, destacamos o ano de 2009 onde foi previsto a quantia de R\$ 704.306.981,00 para fazer frente ao programa Prestação Jurisdicional. Desse total, o Tribunal realizou 90,71%, ou seja, R\$ 638.857.687,35.

Conforme pesquisa realizada no sitio do CNJ, do total da dotação orçamentária do STJ 77% são destinadas às despesas com pessoal, 1,7% em investimentos, 4,1% com precatórios e 17,2% com outras despesas correntes. Em comparação a dotação destinada ao Poder Judiciário em geral a dotação do STJ corresponde a 2,83%.

Como se pode observar o maior percentual de gastos do STJ é com despesas com pessoal, o que parece razoável, tendo em vista que a missão do Tribunal é prestar serviço jurisdicional à população, portanto não realiza desembolsos volumosos com investimento público. Verifica-se também que o STJ não necessita contrair empréstimos para o seu funcionamento, não tendo, portanto despesas com juros e amortizações de dívidas, como o Poder Executivo.

Além disso, em análise do Gráfico 01 retirado do Relatório de Gestão Fiscal do STJ 2009, verifica-se que o indicador de desempenho de pessoal do STJ, se mantém dentro dos limites legal e prudencial estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

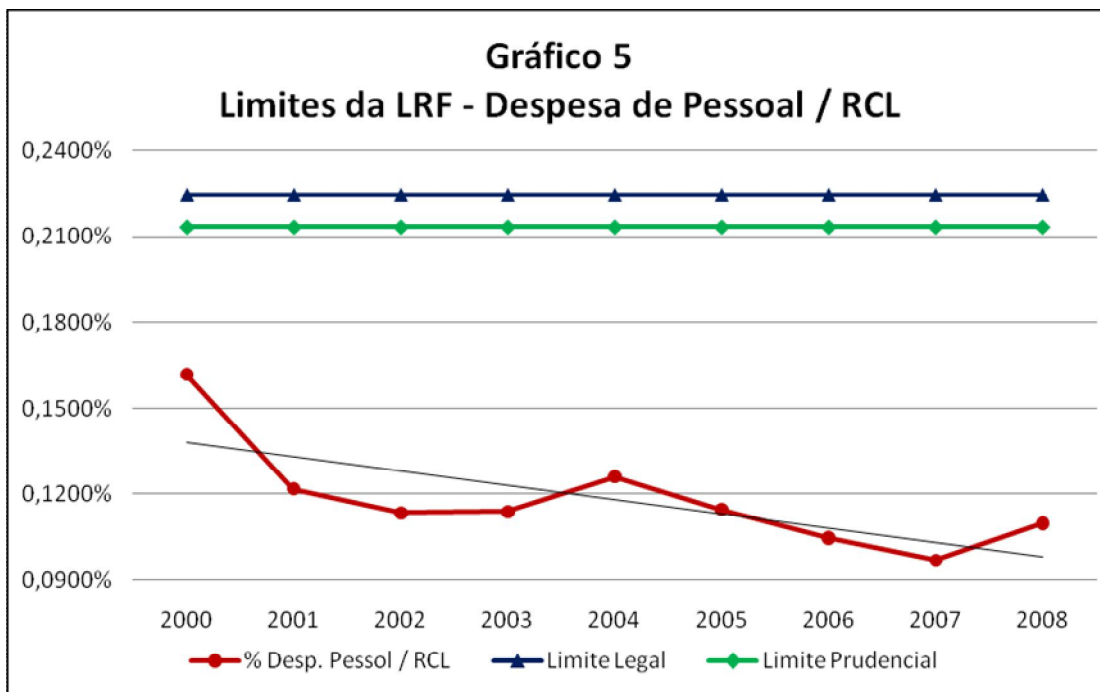


Gráfico 1 – Limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

Fonte: RGF/STJ – Demonstrativo de Pessoal

Do orçamento realizado para atender o programa Prestação Jurisdicional, destaca-se a implantação do processo judicial eletrônico onde desencadeou para inúmeras outras ações como: adequação do sistema de informática, treinamento de pessoal e contratação de força de trabalho terceirizada. A idéia era modernizar e agilizar o andamento dos processos e criar formas de armazenamento de documentos virtuais.

Ressalta-se que o orçamento foi executado quase na sua totalidade e como reflexo das ações implantadas, a de se considerar a satisfação dos usuários externos, que por meio de pesquisa eletrônica, indicaram o índice de 80% de satisfação com os serviços prestados ao cidadão.

Apesar do bom desempenho o STJ não atingiu a meta de 69% prevista para vigência do PPA, do indicador Taxa de Processos Julgados - %, que resulta da relação entre processos julgados e aqueles distribuídos, apresentando no ano de

2009 o índice de 60,74%. Um dos possíveis motivos apontados no relatório de avaliação do PPA, para o não atingimento da meta, foi à falta da plena efetivação da operacionalização dos processos. Tendo em vista que vários processos que foram distribuídos aos gabinetes dos ministros se encontram na condição de sobrestado, aguardando deliberação definitiva das Seções Judiciárias, não sendo possível o gabinete dar prosseguimento, e nessa condição a de se verificar que a distribuição do processo consta da base de cálculo do índice em questão.

3 A EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS JULGADOS E O INCREMENTO DAS DESPESAS DE CUSTEIO NO STJ NO PERÍODO DE 2004 A 2009.

O Superior Tribunal de Justiça nos seus 21 anos de história, desde a sua implantação mediante a Lei 7747/89, julgou mais de três milhões de processo, sendo que no seu primeiro ano em 1989 julgou pouco mais de três mil processos, nos últimos 03 anos vem julgando na casa dos 320.000 processos. A implantação de programas de ponta na área de Tecnologia da Informação – TI aliada a divulgação dos novos procedimentos e a interação com o público externo trás como resultado o aumento do número de processos e a agilização nos julgamentos. Para tanto os investimento e as despesas de custeio do Tribunal, também, vem aumentando consideravelmente ano a ano. O que vem contribuir para a modernização do judiciário e concomitantemente com a satisfação do usuário final, o cidadão.

Dessa forma, justifica-se a importância da realização deste estudo comparativo entre a quantidade de processos julgados pelo STJ e a elevação da execução das despesas que estão estreitamente ligadas à efetiva realização dos trabalhos inerentes ao julgamento desses processos. Além disso, permitirá uma análise dos motivos dessa evolução, identificando a mudança de perfil no que diz respeito à aquisição de material de consumo.

Nesse sentido, esse capítulo tem como base a realização de investigação por meio de análise de dados específicos, fazendo uma comparação da evolução do número de processos julgados em relação às despesas com custeio do STJ.

Num primeiro momento, visa o estudo de dados e busca de informações, no sentido de promover a correlação entre o número de processos julgados às

despesas com pessoal e material de consumo, verificando se o incremento das despesas é proporcional ao número de processos julgados.

O segundo é examinar as modificações do perfil das despesas do Tribunal de maneira a prover um diagnóstico da situação atual e proporcionar uma melhor provisão dos gastos no futuro.

3.1 Procedimentos Metodológicos

Para identificação do número de processos julgados e das despesas executadas pelo Superior Tribunal de Justiça foram extraídos dados dos Relatórios de Gestão e dos sistemas de informática ADMINISTRA e SIAFI, os quais foram processados e analisados de forma a demonstrar a evolução dos gastos com pessoal e custeio em comparação ao número de processo julgados. Para enriquecimento do estudo, também, foram efetuadas consultas nas unidades que cuidam do orçamento do Tribunal e áreas correlatas ao assunto a ser tratado.

Os dados referentes à quantidade de processos julgados no ano foram extraídos dos Relatórios de Gestão do Superior Tribunal de justiça.

Com relação às despesas com pessoal, foram extraídos os dados dos Relatórios de Gestão Fiscal do STJ. Cumpre esclarecer que foram considerados somente os dados relativos às despesas com pessoal ativo.

Já os dados referentes ao material de consumo, foram extraídos os dados dos Sistemas SIAFI e ADMINISTRA. Nesse último, são registradas todas as despesas com material de consumo e permanente individualizando e controlando cada item adquirido.

Para o cálculo da inflação anual e acumulada foi considerado o índice IPCA (IBGE) e a pesquisa foi realizada no sítio do Banco Central, onde foram extraídos os dados referentes à inflação no período de 2004 a 2009.

Os dados foram discriminados em ordem cronológica, considerando o período estudado, e tem por finalidade demonstrar a evolução das despesas com pessoal e de material de consumo, fazendo uma analogia da repercussão em relação à quantidade de processos julgados e demonstrando ano a ano a sua variação.

3.2 A Evolução da Quantidade de Processos Julgados

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Processo julgado	241.309	271.428	262.343	330.257	354.042	328.718
Dado provimento		-	32,44%	28,49%	27,74%	21,24%
Negado		-	60,27%	48,96%	52,62%	56,79%
Não Foram conhecidos		-	-	-	15,26%	17,23%
Outros		1,28%	7,29%	22, 55%	4,38%	4,74%

Quadro 1 – Classificação Percentual dos Processos Julgados

Fonte: elaboração do autor.

O quadro 01 apresenta um demonstrativo do resultado dos julgamentos dos processos no período de 2004 a 2009 extraídos dos Relatórios Estatísticos Anuais do STJ, onde:

Dado Provimento – é quando a sentença é favorável ao recorrente ou impetrante (autor do processo);

Negado - quando a sentença é desfavorável ao autor do processo;

Não Foram Conhecidos - quando falta algum requisito para que o processo seja analisado, ou seja, o processo não contém os pré-requisitos para análise (falta peças), logo não são conhecidos; e

Outros - Homologação de desistência/acordo, decisões proferidas em conflitos de competência, entre outras decisões.

Ressalta-se que, conforme identificado no citado quadro, a categoria “Não Foram Conhecidos” passou a integrar o Relatório Estatístico do STJ a partir de 2008. Por esse motivo não constam dados nos relatórios pesquisados, conseqüentemente, não foram preenchidos os campos para os anos de 2004 a 2007, ficando os valores incorporados nas demais categorias.

No Relatório de Gestão do ano de 2004 não foram encontrados dados para que se pudessem ser preenchidos os demais campos do quadro. Já no Relatório de 2005 não foram encontrados dados para que pudessem ser preenchidos os campos “dado provimento” e “negado”. No entanto, no relatório de estatístico desde mesmo ano consta que foram julgados 271.428 processos e a quantidade “outros” 3.466, dessa forma se chegou ao percentual de 1,28% citado no quadro.

No ano de 2007 ficou registrado um aumento expressivo em relação a 2005 e 2006, ultrapassando a casa dos 330.000 processos julgados, bem como nota-se que a quantidade de processos “negado” e “dado provimento” diminuíram em relação a 2006, já os da categoria “outros” ultrapassou a casa dos dois dígitos

percentuais, diferentemente de todo o período estudado, que não saiu da casa de um dígito percentual.

Conforme dito acima, em 2008 foi incluída a categoria “não foram conhecidos”, ou seja, aqueles processos que restaram incompletos e que não puderam ter os recursos analisados.

ANO	QUANTIDADE DE PROCESSOS JULGADO	ÍNDICE EVOLUTIVO (em relação a 2004)
2004	241.309	0,00%
2005	271.428	12,48%
2006	262.343	8,72%
2007	330.257	36,86%
2008	354.042	46,72%
2009	328.718	36,22%

Quadro 2 - Evolução da quantidade de Processos Julgados

Fonte: elaboração do autor

O quadro acima demonstra a quantidade de processos julgados no período de 2004 a 2009 e apresenta de forma percentual o índice evolutivo em comparação ao ano base 2004.

Dando prosseguimento na análise, verifica-se que nos anos de 2005 e 2007 houve uma explosão no número de processos julgados em relação ao ano imediatamente anterior, alcançando seu ápice em 2008 chegando na casa dos 350.000 processos julgados.

Nota-se, também, que nos anos de 2006 e 2009, a quantidade de processos julgados foram inferiores aos registrados nos anos imediatamente anteriores. Sendo que em 2009 este número voltou ao patamar registrado em 2007.

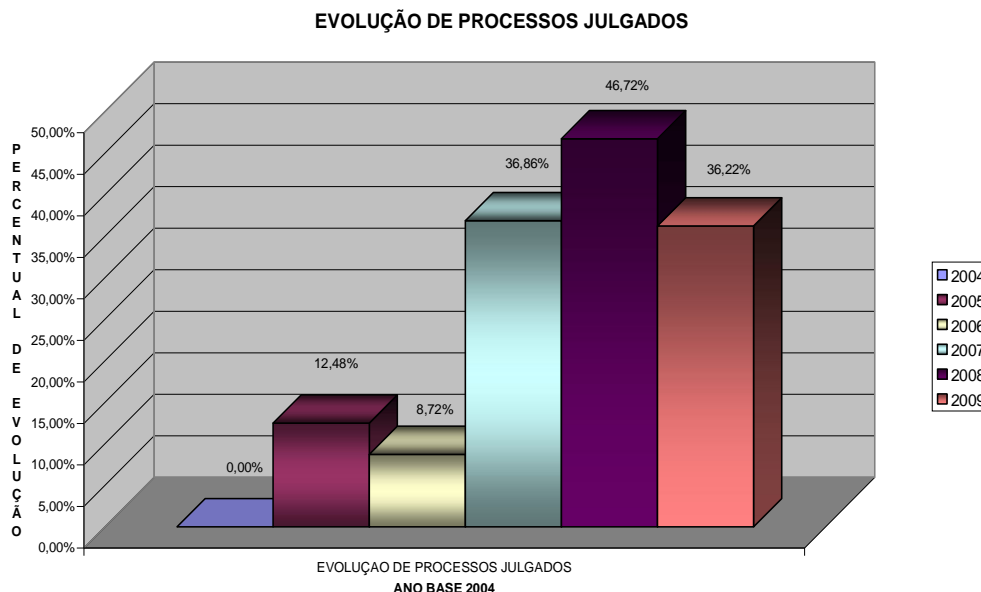


Gráfico 2- Demonstrativo da Evolução de Processos Julgados

Fonte: elaboração do autor

O gráfico 2 demonstra um aumento considerável do número de processos julgados, no período de 2004 a 2009. No entanto percebe-se claramente uma oscilação na quantidade de processos julgados, em comparação com o ano anterior e o ano seguinte.

Em busca de uma resposta para o exposto acima, foi feita uma pesquisa junto a Coordenadoria de Gestão de Pessoas para verificar a força de trabalho do STJ, no sentido de constatar se o número de processos julgados tinha alguma relação com o quadro de pessoal ativo no período estudado.

Dessa forma, com as informações daquela unidade, foi produzido o quadro abaixo:

Tipo de servidor	Ano					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministro	33	31	33	32	31	30
Juiz Auxiliar	0	0	0	0	1	2
Juiz de TFR	0	0	0	2	2	5
Quadro Permanente	2521	2586	2607	2616	2571	2706
Sem Vínculo Efetivo	101	105	89	80	71	77
Cedido para o STJ (Requisitado)	94	101	111	108	111	109
Lotação Provisória no STJ	2	2	3	4	5	6
TOTAL	2751	2825	2843	2842	2792	2935

Quadro 3 – Força de Trabalho do STJ

Fonte: elaboração do autor

Analisando os dados ficou constatado que não existe uma relação direta de proporcionalidade entre a quantidade de processos julgados e o quadro de servidores ativos, comparativamente aos anos pretéritos e seguintes. Com relação ao número de magistrados, percebe-se que em 2006 o Tribunal contava com 100% dos ministros atuando, e mesmo assim, foi o ano com o menor número de processos julgados em comparação ao período de 2005 a 2009. Logo, fica descartada a hipótese de que a citada oscilação tem relação com a quantidade de servidores ativos no período.

Em consulta realizada no Relatório de Atividades de 2004 a 2006, ficou constatado que existe uma variação constante no número de processos julgados, o que esta diretamente ligada à relação de processos distribuídos, aumento e

diminuição da demanda, tempo de tramitação nas unidades envolvidas e processo julgado com publicação somente no ano posterior ao julgamento. Para se ter uma idéia dessa oscilação no número de processos julgados, citamos como exemplo: dos processos recursais baixados em 2005, 70% tramitaram em até 180 dias, sendo que em 2004 apenas 50% dos processos tramitaram nesse prazo. Nesse caso o problema pode estar na gestão da força de trabalho, dessa feita, nota-se a necessidade de se criar mecanismos de ação no sentido de se incluir indicadores de desempenho nas unidades operacionais do Tribunal para melhorar a agilização nos tramites dos processos.

Em busca de outras hipóteses, foi efetuada pesquisa nos Relatórios de Gestão do Superior Tribunal de Justiça onde foi verificado que em 2009, o Superior Tribunal de Justiça passou a ser o primeiro Tribunal nacional do mundo a implantar o processo judicial totalmente eletrônico – Projeto “STJ na Era Digital”, ano em que digitalizou 75% dos processos em tramitação no STJ, promoveu a integração de 29 tribunais, que enviaram mais de 10.000 recursos eletronicamente com a tecnologia cedida pelo STJ. Com isso, o STJ reduziu em 25% o número de recursos recebidos, em relação a 2008. No entanto, em consulta ao quadro 2, verifica-se que mesmo com a virtualização dos processos, no ano de 2009 a quantidade de processos julgados foi inferior ao de 2008 e 2007.

Por último, em consulta realizada na Assessoria de Gestão e Modernização do STJ, recebemos a informação que realmente é muito difícil identificar os motivos concretos da oscilação dos números de processos julgados, tendo em vista a constante evolução da aplicação e criação de novas leis para atender a busca da justiça em confronto com a modernização, bem como as constantes mudanças na estrutura organizacional, em face da mudança da

administração a cada dois anos. Além disso, os Relatórios de Gestão do STJ não desce a esse nível pretendido, no entanto, a tendência é que a criação de novas metas e novos indicadores de desempenho vão contribuir para o cumprimento da missão do STJ que é “processar e julgar as matérias de sua competência, assegurando uniformidade na interpretação da norma infraconstitucional e oferecendo ao jurisdicionado uma prestação de qualidade, rápida e efetiva.”

3.3 Análise da Despesa com Pessoal

ANO	DESPESA C/PESSOAL (valor nominal)	INFLAÇÃO ACUMULADA IPCA (IBGE)	DESPESA C/PESSOAL (valor real)	ÍNDICE REAL DE CORREÇÃO SALARIAL
2004	256.415	0,00%	256.415	0,00%
2005	266.167	5,69%	251.022	-2,10%
2006	347.204	9,01%	315.921	23,21%
2007	393.910	13,87%	339.275	32,31%
2008	452.212	20,59%	359.102	40,05%
2009	495.198	25,79%	367.486	43,32%

Quadro 4 – Evolução das Despesas com Pessoal

Fonte: elaboração do autor

Para entender o Quadro 4, é preciso lembrar que os dados referente a despesa com pessoal foram extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal do STJ, considerando somente as despesas com pessoal ativo, dessa forma os valores ali descritos são exatamente os que foram pagos aos ativos, ou seja, valores nominais.

Como essa parte do trabalho busca uma pesquisa investigatória para correlacionar as despesas com pessoal ao número de processos julgados no período de 2004 a 2009, houve a necessidade de transformar os valores nominais em valores reais, partindo do ano base 2004.

Para se chegar ao resultado demonstrado no Quadro 4 foram efetuadas pesquisas no sitio do Banco Central na busca dos índices inflacionários do período

estudado, bem como os índices de inflação acumulada, tendo sido escolhido o índice IPCA (IBGE). Assim, com a aplicação dos índices encontrados foram efetuadas as devidas deflações dos valores chegando por fim ao resultado divulgado.

Analisando o índice real de correção salarial, percebe-se que em 2005 o valor total pago ao pessoal ativo do STJ ficou 2,10% menor do que o ano de 2004, no ano seguinte o aumento real ficou na casa dos 23%, já nos dois anos posteriores o aumento foi na faixa de 10% em relação ao ano imediatamente anterior e em 2009 chegou-se aos 43% de aumento em relação ao ano base 2004.

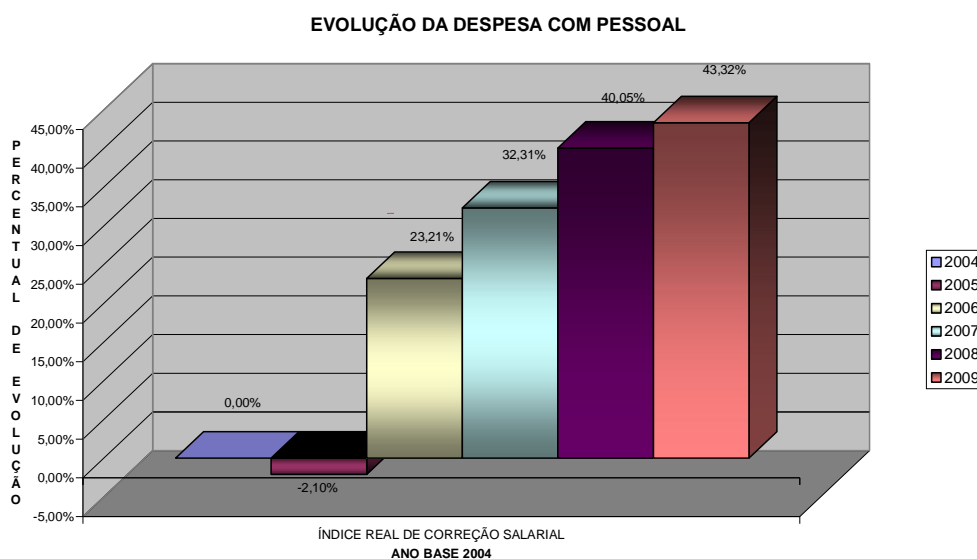


Gráfico 3- Demonstrativo da Evolução da Despesa com Pessoal

Fonte: elaboração do autor

O Gráfico 3 apresenta a evolução da despesa real com pessoal no período de 2004 a 2009. Vale ressaltar que os índices encontrados têm como base o ano de 2004.

Analisando o gráfico verifica-se que houve um aumento considerável nas despesas com pessoal no ano de 2006 chegando na casa dos dois dígitos, já nos anos seguintes o aumento ficou mais moderado, ou seja, aumento menor que dois dígitos, na faixa de 3% a 8%.

Em busca por respostas para o aumento das despesas de pessoal recorremos ao Quadro 3 – Força de Trabalho do STJ, de fl. 52, onde podemos constatar que de 2004 à 2009 houve um aumento no quadro de pessoal do STJ na ordem de 184 servidores. No entanto, a segunda maior contratação, com 74 contratados, se deu em 2005 e a despesa com pessoal foi a menor do período analisado, inclusive sendo inferior ao ano de 2004, ano de referência. Já em 2006 com aumento de apenas 18 contratados a despesa teve o maior aumento em relação ao ano anterior, pois somando os 2,10% negativo de 2005 mais os 23,31% chegamos ao índice de 25,41% de aumento em relação as despesas com pessoal ativo em 2005. Em 2008, houve uma diminuição no quadro de pessoal na ordem de 51 servidores em relação ao ano anterior, mesmo assim foi registrado o maior aumento na despesa com pessoal se comparado ao ano anterior. Já em 2009 com o aumento do quadro de pessoal em 143 servidores o percentual de aumento em relação a 2004 foi o maior registrado no período, chegando aos 43,32%, todavia em relação ao ano anterior foi o menor aumento registrado 3,23%, excluindo o de 2005 que ficou em – 2,10%.

Logo conclui-se que o aumento das despesas com pessoal, não está ligada literalmente ao aumento do quadro de ativos do Tribunal, tendo em vista que, pela análise efetuada acima, constata-se que os índices percentuais de aumento não estão vinculados diretamente ao número de contratados.

Em pesquisa realizada nos Relatórios de Gestão do STJ no período analisado, foi constatado que em 2004, com a nova administração, iniciou-se um processo constante de mudança na Estrutura do Tribunal, provocando impactos significativos na área de recursos humanos. Devido à aposentadoria de vários servidores e o constante crescimento do Tribunal houve a necessidade de abertura de vagas para preenchimento do quadro de pessoal. Para tanto, além da contratação de novos funcionários, foram criados vários cargos em comissão e outras tantas funções comissionadas, para se ter uma idéia em 2004 foram criados 40 cargos em comissão e 76 funções comissionadas, o que de certa maneira contribui para o aumento das despesas com pessoal ativo.

No entanto, vale ressaltar que as pessoas que se aposentaram já tinham algumas gratificações incorporadas. Dessa forma, podemos citar um exemplo como analogia: um aposentado que na ativa ganhava R\$ 15.000,00 será substituído por um novato que vai receber aproximadamente 1/3 desse valor. Assim, podemos verificar que ao analisarmos as despesas somente com pessoal ativo deixamos de considerar vários elementos que podem contribuir para o aumento ou diminuição das despesas com pessoal.

Para se traçar um gráfico das reais despesas com pessoal, teríamos que incluir o pessoal aposentado, os pensionistas e os precatórios, o que não faz parte do objeto de análise deste trabalho, o que também, não garantiria que as despesas com pessoal influenciaria na quantidade de processos julgados, mesmo porque não fariam parte da força de trabalho existente. Portanto, a de se verificar que as despesas com pessoal ativo do Tribunal vão continuar oscilando a partir do momento que mais pessoas vão se aposentar, ou seja, os ativos de hoje, com

certeza serão os inativos de amanhã e mais pessoas serão contratadas. Além disso, a de se considerar os aumentos derivados dos planos de carreira do Tribunal.

3.4 Análise da Despesa com Material de Consumo

ANO	DESP. C/MAT. CONSUMO (valor nominal)	INFLAÇÃO ACUMULADA IPCA (IBGE)	DESPESA C/MAT. DE CONSUMO (valor real)	ÍNDICE DE AUMENTO REAL DAS DESPESAS
2004	7.105.276,61	0,00%	7.105.276,61	0,00%
2005	9.203.989,25	5,69%	8.680.282,26	22,17%
2006	8.069.095,56	9,01%	7.342.070,05	3,33%
2007	9.553.536,47	13,87%	8.228.460,96	15,81%
2008	10.153.074,01	20,59%	8.062.556,07	13,47%
2009	20.867.173,55	25,79%	15.485.529,49	117,94%

Quadro 5 – Evolução das Despesas com Material de Consumo

Fonte: elaboração do autor

Para entender o Quadro 5, é preciso levar em consideração que os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, considerando-se somente as despesas com material de consumo de forma sintética, correspondentes as despesas executadas no ano de referência, portanto valores nominais, tendo em vista que a análise partirá do ano de 2004 até 2009.

Tendo em vista o objeto investigatório deste trabalho, os valores nominais das despesas com material de consumo foram deflacionados, usando-se o ano base 2004 como referência, de acordo com pesquisa realizada no sitio do Banco Central, da mesma forma da aplicação na despesa com pessoal ativo.

Analisando o índice real de aumento das despesas com material de consumo, nota-se que em 2006 foi o único ano que o aumento ficou bem abaixo dos dois dígitos, mais precisamente 3,33%, bem diferente dos aumentos indicados nos anos de 2005, 2007 e 2008 que apresentaram aumento acima de dois dígitos percentuais. Porém, o mais impressionante, sem sombra de dúvidas, foi o aumento

real registrado em 2009 que ficou em 117,94% em relação a 2004 e quase o dobro da despesa de 2008.

O aumento das despesas com material de consumo de 2009 com o índice de 117,94% em relação à 2004, chegando essa despesa na casa dos 15 milhões de reais, apresenta-se como um aumento gritante se comparado as despesas realizadas nos 04 anos anteriores que ficaram na média de 8 milhões de reais.

A princípio, as despesas com material de consumo do Superior Tribunal de Justiça, com exceção de 2009, demonstram um aumento moderado e previsível, mesmo porque a cada ano o Tribunal vem aumentando o foco na sua atividade fim e sendo assim, apresenta reflexos positivos no número de processos julgados, o que de certa forma, aumenta a demanda das unidades do Tribunal por vários tipos de materiais de consumo. E' esse aumento verificado nos anos de 2005 a 2008 não representam grande volume de recursos se comparado as despesas com pessoal ativo.

Com relação ao aumento exorbitante no ano de 2009, em pesquisa realizada nos Relatórios de Gestão, foi possível constatar que o Tribunal com os seus diversos projetos na área de informática, com vistas a aproximar o cidadão do Tribunal, vêm aumentando ano a ano a sua despesa com software. Além disso, no ano de 2009 o Tribunal fez algumas aquisições para atender o projeto "Tribunal na Era Digital", no entanto, não foi o mais relevante, pois vem adquirindo software desde 2004. Porém um software específico para planejamento e controle de Orçamento Público e outros para atender as demandas da Coordenadoria de Engenharia e Arquitetura, no que diz respeito aos controles de telefonia, elétrico e de ar condicionado, bem como outros para atender a Coordenadoria de Segurança no controle de acesso ao Tribunal contribuíram para o aumento verificado. Para se

ter uma idéia, somente o software para atender a Coordenadoria de Orçamento do Tribunal ficou na casa de 5 milhões de reais.

Dessa feita, a de se observar que, com relação aos softwares para atender as Coordenadorias acima citadas, não serão executadas outras despesas com software, nesse nível, em curto prazo, tendo em vista que se trata de produtos que terão suas manutenções garantidas por cinco anos, conforme constam dos contratos firmados e trata-se de aquisições que não terão alterações grosseiras. Já as despesas com software referente à virtualização de processos, estas continuarão acontecendo, mesmo porque o Tribunal já vem avançando na modernização dos processos judiciais, bem como nos processos administrativos internos. Além disso, como, também, vem investindo em acesso para o usuário externo fica claro que as despesas com software tende a aumentar.

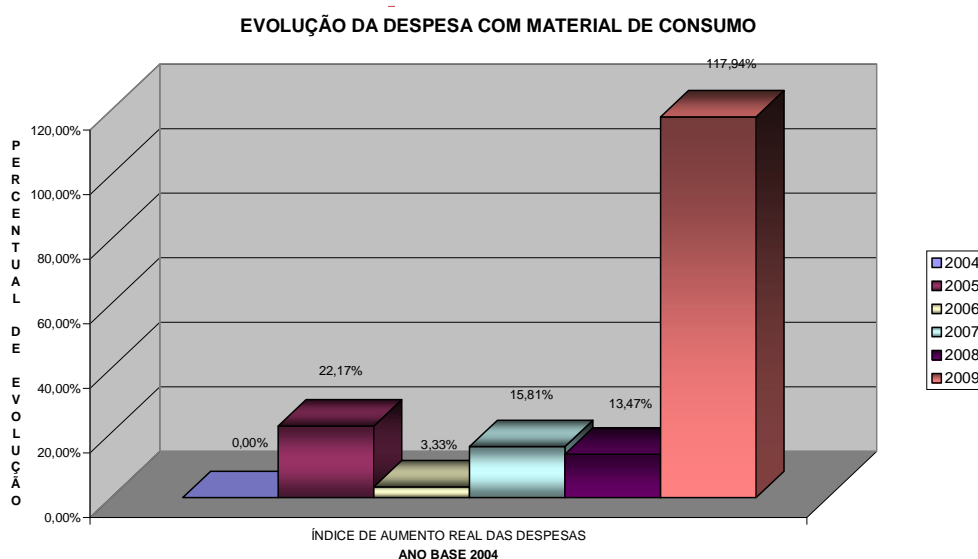


Gráfico 4 - Demonstrativo da Evolução da Despesa com Material de Consumo

Fonte: elaboração do autor

Com a visualização demonstrada no Gráfico 3, nota-se claramente a discrepância com relação às despesas executadas com material de consumo, mais precisamente com relação à aquisição de software. Dessa forma, apresentamos abaixo um novo quadro demonstrativo excluindo os valores dos softwares para que se possa fazer uma análise mais similar com os outros anos. Vale lembrar que a partir do ano de 2010 os softwares produzidos para atender a demanda exclusiva de um órgão serão adquiridos como serviços e, somente, os softwares de prateleira serão adquiridos como material de consumo, ou seja, os chamados softwares de base, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

ANO	DESPESA C/MATERIAL CONSUMO (valor nominal)	DESPESA COM SOFTWARE (valor nominal)	DESPESA C/MATERIAL DE CONSUMO (-) SOFTWARE (valor nominal)
2004	7.105.276,61	530.526,88	6.574.749,73
2005	9.203.989,25	249.979,24	8.954.010,01
2006	8.069.095,56	407.101,08	7.661.994,48
2007	9.553.536,47	3.044.040,92	6.509.495,55
2008	10.153.074,01	3.003.904,52	7.149.169,49
2009	20.867.173,55	11.043.086,77	9.824.086,78

Quadro 6 – Despesa de Material de Consumo menos Software

Fonte: elaboração do autor

Para construção do quadro acima foi realizada uma pesquisa no sistema SIAFI onde foram extraídos os valores nominais das despesas anuais com software, em seguida foi subtraído esses valores da despesa com material de consumo, onde esse novo valor foi deflacionado, conforme os casos citados anteriormente, gerando um novo valor real o qual foi incluído no quadro abaixo.

ANO	DESPESA C/MATERIAL CONSUMO (valor nominal)	INFLAÇÃO ACUMULADA IPCA (IBGE)	DESPESA C/MATERIAL DE CONSUMO (valor real)	ÍNDICE DE AUMENTO REAL DAS DESPESAS
2004	6.574.749,73	0,00%	6.575.749,73	0,00%
2005	8.954.010,01	5,69%	8.444.526,84	28,44%
2006	7.661.994,48	9,01%	6.971.648,78	6,04%
2007	6.509.495,55	13,87%	5.606.628,52	-14,72%
2008	7.149.169,49	20,59%	5.677.155,49	-13,65%
2009	9.824.086,78	25,79%	7.290.454,80	10,89%

Quadro 7 – Evolução da despesa de Material de Consumo menos Software

Fonte: elaboração do autor

Caso considerarmos as despesas com material de consumo excluindo as despesas com software verifica-se que os índices de aumento real das despesas apresentam uma variação interessante ao passar dos anos.

Vejam que, com relação à 2004, as despesas com material de consumo tiveram um aumento real de apenas 10% no ano de 2009 (excluindo software), significa dizer que o Tribunal está conseguindo adquirir os materiais de consumo necessários a sua manutenção, mantendo a produção de processos julgados de forma crescente, sem contudo aumentar significativamente os seus gastos.

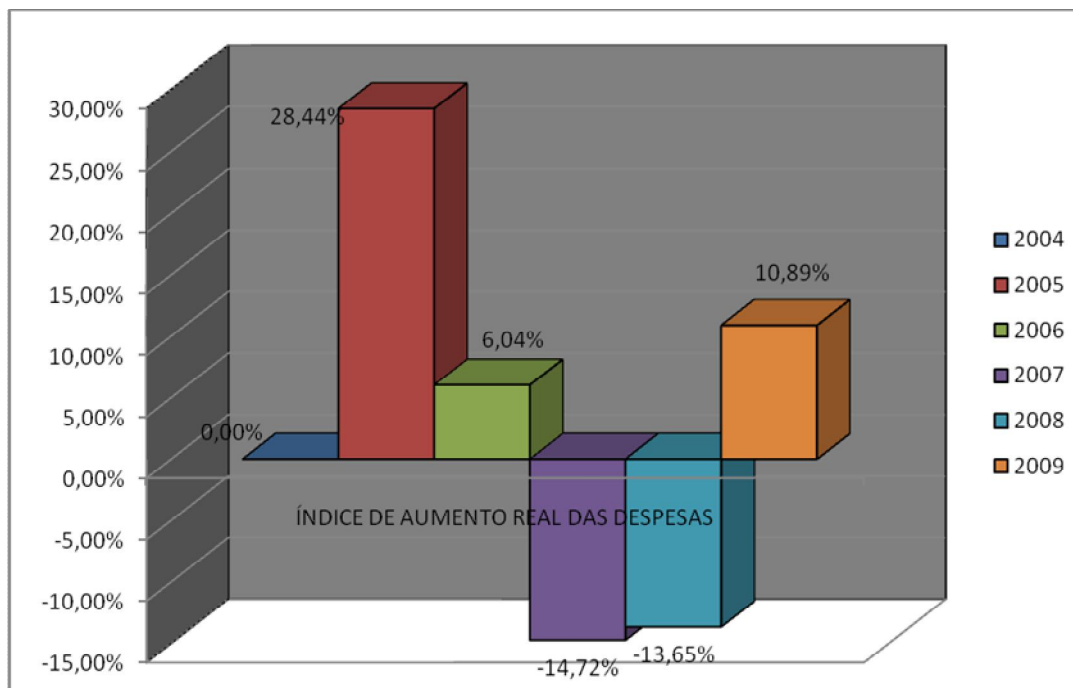


Gráfico 5 - Demonstrativo da Evolução da Desp. com Material de Consumo Menos o Software
 Fonte: elaboração do autor

No ano de 2005 foi registrado o maior índice de aumento das despesas com material de consumo em relação a 2004, chegando aos 28,44%. Considerando a anomalia do gráfico 5, foi providenciado pesquisas nos sistemas ADMINISTRA e SIAFI, bem como nos Relatórios de Gestão, com vistas a entender a variação demonstrada acima.

Por meio das consultas realizadas nos Sistemas ADMINISTRA e SIAFI, podemos citar alguns motivos que ensejaram os índices citados acima.

Foi verificado que desde 2004 o Tribunal vem investindo em modernização tanto na área de informática quanto no quadro de pessoal. Nesse ano, o Tribunal procedeu à posse de 535 novos servidores entre analistas e técnicos judiciários, promoveu a instalação de vários terminais de atendimento e vários equipamentos de informática, como: computador, monitor, impressora, software e hardwarers, dentre outros.

Assim sendo, de 2004 a 2006 houve um aumento considerável nas despesas com manutenção de bens imóveis, tendo em vista que teve que adequar as suas instalações a capacidade de armazenamento de informações produzidas, onde inclusive, em 2006, adquiriu equipamentos permanentes e de consumo para instalação de uma sala-cofre, no valor de 10 milhões de reais. A citada sala-cofre é o local onde são armazenadas todos os dados que ficam gravados em fitas, visa também a segurança dos sistemas com o controle de acesso.

Com vistas à implantação de solução digitalizada de áudio e vídeo para captação, armazenamento e divulgação das sessões de julgamento e outros eventos foram criadas cabines para que fossem realizada o apanhamento taquigráfico, o que gerou, também, despesas com manutenção de bens imóveis.

Outra análise foi feita na conta de despesa com material de processamento de dados, onde foi verificado que com a contratação de novos funcionários e a aquisição de equipamentos mais modernos houve a necessidade de aquisição de novos modelos de toners e cartuchos de tinta para impressora, cd, pen drive, placas de áudio e vídeo, placas mãe e demais peças de reposição, que tem um custo bastante elevado, o que também contribui para o aumento das despesas, mais precisamente nos anos de 2006 e 2009.

Em consonância com o disposto no Manual da Despesa e classificação no Sistema SIAFI, atualmente, o Superior Tribunal de Justiça vem utilizando as contas abaixo discriminadas para representar as despesas realizadas com material de consumo:

- 3.3.3.9.0.30.00 - MATERIAL DE CONSUMO
- 3.3.3.9.0.30.01 - COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES AUTOMOTIVOS
- 3.3.3.9.0.30.03 - COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES P/ OUTRAS FINALIDADES
- 3.3.3.9.0.30.04 - GÁS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS
- 3.3.3.9.0.30.07 - GENEROS DE ALIMENTACAO
- 3.3.3.9.0.30.09 - MATERIAL FARMACOLÓGICO
- 3.3.3.9.0.30.10 - MATERIAL ODONTOLOGICO
- 3.3.3.9.0.30.11 - MATERIAL QUÍMICO
- 3.3.3.9.0.30.15 - MATERIAL PARA FESTIVIDADES E HOMENAGENS
- 3.3.3.9.0.30.16 - MATERIAL DE EXPEDIENTE
- 3.3.3.9.0.30.17 - MATERIAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS
- 3.3.3.9.0.30.19 - MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM
- 3.3.3.9.0.30.20 - MATERIAL DE CAMA, MESA E BANHO
- 3.3.3.9.0.30.21 - MATERIAL DE COPA E COZINHA
- 3.3.3.9.0.30.22 - MATERIAL DE LIMPEZA E PRODUTO DE HIGIÊNE
- 3.3.3.9.0.30.23 - UNIFORMES, TECIDOS E AVIAMENTOS
- 3.3.3.9.0.30.24 - MATERIAL P/ MANUTENÇÃO DE BENS IMÓVEIS
- 3.3.3.9.0.30.25 - MATERIAL P/ MANUTENCAO DE BENS MÓVEIS
- 3.3.3.9.0.30.26 - MATERIAL ELÉTRICO E ELETRÔNICO
- 3.3.3.9.0.30.28 - MATERIAL DE PROTEÇÃO E SEGURANCA
- 3.3.3.9.0.30.29 - MATERIAL P/ ÀUDIO, VÍDEO E FOTO
- 3.3.3.9.0.30.30 - MATERIAL PARA COMUNICAÇÕES
- 3.3.3.9.0.30.36 - MATERIAL HOSPITALAR
- 3.3.3.9.0.30.39 - MATERIAL P/ MANUTENCAO DE VEÍCULOS
- 3.3.3.9.0.30.41 - MATERIAL P/ UTILIZACAO EM GRÁFICA
- 3.3.3.9.0.30.42 - FERRAMENTAS
- 3.3.3.9.0.30.44 - MATERIAL DE SINALIZACAO VISUAL E OUTROS
- 3.3.3.9.0.30.46 - MATERIAL BIBLIOGRÁFICO
- 3.3.3.9.0.30.47 - AQUISICAO DE SOFTWARES DE BASE
- 3.3.3.9.0.30.50 - BANDEIRAS, FLÂMULAS E INSÍGNIAS.
- 3.3.3.9.0.30.96 - MATERIAL DE CONSUMO - PAGTO ANTECIPADO
- 3.3.3.9.0.30.99 - OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO

Em face da mudança da estrutura administrativa a cada dois anos, da constante busca pelo acompanhamento da evolução e modernização tecnológica,

bem como o investimento em cultura organizacional o Tribunal vem alterando a execução das suas despesas com material de consumo de forma a apresentar um quadro de valores nessa natureza de despesa variando ano a ano as suas prioridades, de acordo com o planejamento estratégico. Para uma melhor visualização dessas mudanças nos subelementos das despesas de material de consumo foi elaborado um novo quadro apresentando 06 itens com valores mais expressivos (considerar os dois últimos dígitos das contas acima citadas), para que se possa ter uma noção dos gastos diferenciados ano a ano:

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
01	438.208,74	529.473,89	525.124,20	787.228,51	800.186,63	808.278,76
07	328.060,78	477.148,12	396.863,19	530.989,45	487.581,26	662.172,39
16	965.086,80	725.987,76	353.550,64	1.133.740,99	1.229.606,32	907.240,23
17	881.148,35	791.388,50	1.834.964,73	920.689,60	1.176.480,89	3.790.240,15
24	602.321,49	1.491.568,84	645.417,28	789.981,65	514.292,49	793.045,58
47	530.526,88	249.979,24	407.101,08	3.044.040,92	3.003.904,52	11.043.086,77

Quadro 8 – Evolução de 06 itens da Despesa com Material de Consumo mais Relevantes

Fonte: elaboração do autor

A dificuldade para se analisar as despesas do Tribunal fica clara no quadro acima, pois verificando os 06 itens acima citados nota-se que todos eles têm momentos de redução e aumento repentino de valores seja em comparação ao ano anterior ou ao ano seguinte. É bem verdade que muitos dos itens adquiridos, apesar de serem pagos dentro de um exercício financeiro, muitas vezes somente serão usados no exercício seguinte, ficando em estoque de almoxarifado. Isso, também, contribui para que em um ano as despesas com determinados materiais sejam maiores do que no ano seguinte, ou vice-versa, tendo em vista que já existe suprimento suficiente para atender à demanda do Tribunal em determinado período.

3.5 Comparação dos Índices de Crescimento das Variáveis: Processos Julgados, Despesa com Pessoal e Despesa com Material de Consumo.

Para uma melhor análise desses índices foram extraídos dados dos Quadros 2, 4 e 5 e Gráficos 2, 3 e 4 e montado o gráfico abaixo.

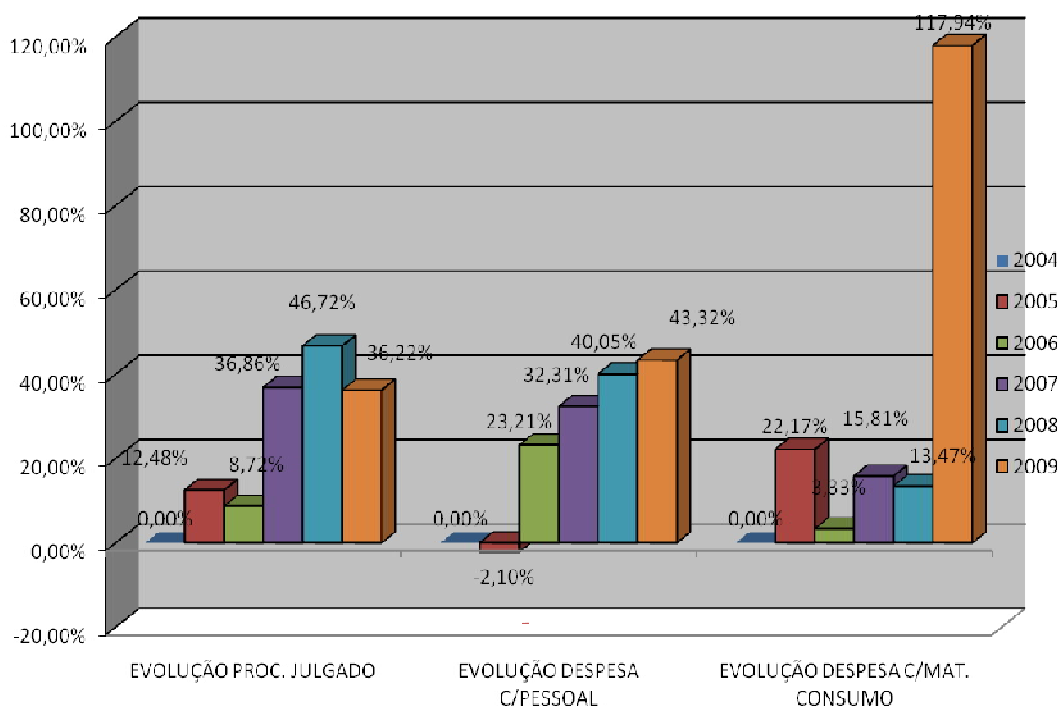


Gráfico 6 – Demonstrativo da Evolução referente à quantidade de Processos Julgados, Despesa com Pessoal e Despesa com Material de Consumo

Fonte: elaboração do autor

O Gráfico acima apresenta os índices de evolução dos itens quantidade de processos julgados, despesa com pessoal ativo e despesa com material de consumo, a partir do ano base 2004, apresentado os índices reais, ou seja, descontando a inflação acumulada do período e considerando os softwares como despesa com material de consumo.

Nesse gráfico verifica-se a evolução gradual na quantidade de processo julgados levando em consideração a análise feita na Seção 3.2 Dessa forma,

podemos concluir que o Tribunal nos últimos 03 anos vem mantendo a média acima dos 320.000 processo julgados por ano. Com relação as despesas com pessoal ativo, conforme análise efetuado na Seção 3.3, nota-se que as despesas com pessoal ativo aumentam ou diminuem de acordo com os planos de carreira, a quantidade de novos contratados e a quantidade de servidores que se aposentam, pois estes, após a aposentadoria já não pertencem a quadro de ativos do Tribunal, ou seja, não fazem parte da força de trabalho. Já com relação as despesas com material de consumo, existe a necessidade de se considerar o plano estratégico da gestão de cada presidente do Tribunal, a implantação de seus projetos e as ações que devem dar suporte aos objetivos a serem alcançados. Assim, conforme análise no Seção 3.4 percebe-se os altos e baixos na evolução dessas despesas.

Em outra análise foram extraídos dados dos Quadros 2, 4 e 7 e Gráficos 2, 3 e 5 e montado o gráfico abaixo, excluindo as despesas com software.

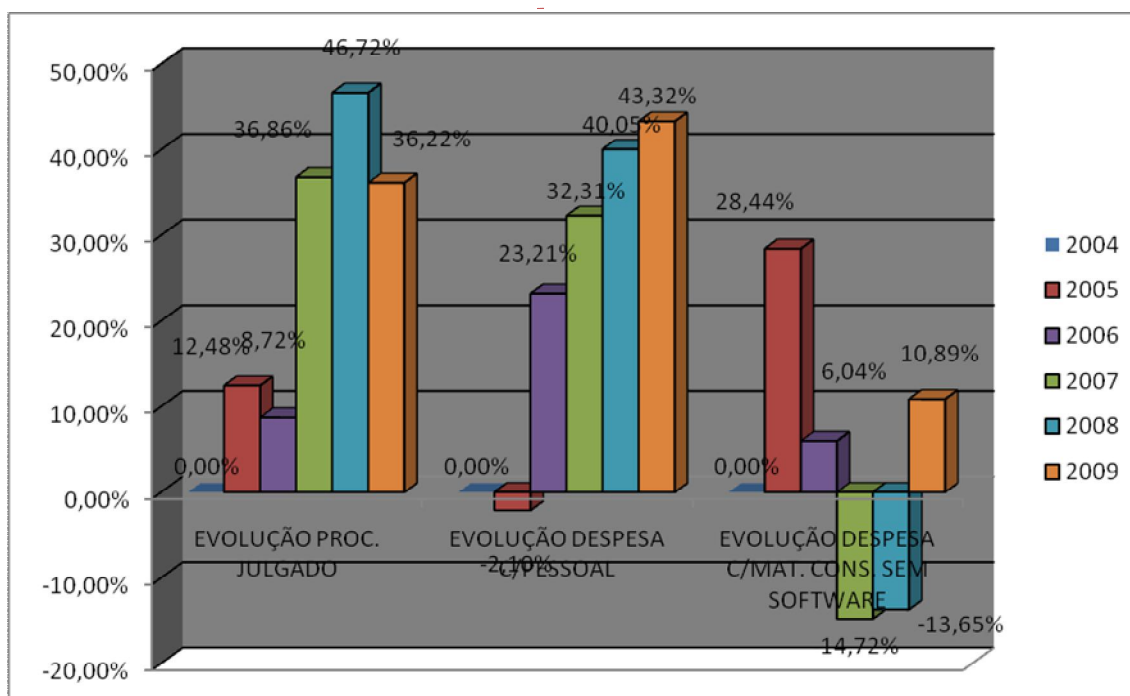


Gráfico 7 – Demonstrativo da Evolução referente a quantidade de Processo Julgado, Despesa com Pessoal e Despesa com Material de Consumo Sem Software.

Fonte: elaboração do autor

O gráfico acima tem a intenção de mostrar a diferença em relação a análise anterior excluindo os valores referentes a software para que se pudesse promover uma análise comparativa mais apurada. No entanto, verifica-se que ao se excluir as despesas com software o gráfico se apresentou irregular, tendo em vista que de 2004 a 2006 e 2009 houve um aumento significativo nas despesas com material para manutenção de bens imóveis, face aos ajustes necessários para instalação e/ou substituições de equipamentos, trazendo consigo as inevitáveis obras e serviços na estrutura predial com uso de diversos suprimentos de manutenção. Bem como outros fatores como a aquisição de novos suprimentos de informática e peças para manutenção de equipamentos para atender as novas demandas do Tribunal.

Vale observar que, o gráfico apresentou índices negativos nos anos de 2007 e 2008, tendo em vista que, de 2004 a 2006 houve um gasto bastante alto com relação a materiais para manutenção de bens imóveis e, como o ano base do nosso estudo foi exatamente o ano de 2004 o gráfico apresentou índices negativos nos anos de 2007 e 2008.

CONCLUSÃO

O orçamento público por meio do emprego dos três instrumentos constitucionais PPA, LDO e LOA corrobora para garantir ao cidadão brasileiro a aplicação dos recursos de forma transparente, onde o planejamento e o controle dos gastos públicos são assinalados de forma qualitativa e quantitativa, promovendo a indicação das metas a serem alcançadas e as ações que serão desempenhadas.

Para a eficiência da proposta orçamentária de cada órgão, suas setoriais orçamentárias devem observar as normas legais previstas nos três instrumentos orçamentários, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, o Superior Tribunal de Justiça, instância máxima para interpretação de matéria infraconstitucional, que integra a estrutura do sistema orçamentário federal deve apresentar sua proposta orçamentária voltada para seu foco de prestação jurisdicional e alinhada com os princípios constitucionais do orçamento público.

O presente trabalho apresenta um estudo empírico da execução orçamentária do STJ com foco na despesa com pessoal ativo e na despesa com material de consumo com intuito de verificar a relação dessas despesas com a quantidade de processos julgados no período de 2004 a 2009, visto que a sociedade em geral não tem conhecimento dos custos da manutenção do Superior Tribunal de Justiça.

No que diz respeito aos processos julgados, verifica-se no decorrer do estudo que ano a ano a quantidade de processos julgados vem aumentando devido aos investimentos efetuados pelo STJ, no sentido de aproximar o cidadão do Tribunal.

Em busca de atingir esse objetivo o Superior Tribunal de Justiça vem, no período estudado, incluindo em seus planejamentos estratégicos projetos que visam modernizar os serviços administrativos, valorizando e investindo em capacitação do servidor, bem como implementando avaliação de desempenho, investindo em ferramentas de Tecnologia da Informação (TI), como diversos projetos com metodologias e gestão voltada ao incremento do atendimento processual de forma virtual, expandindo o acesso aos usuários de forma rápida e com qualidade.

Nesse sentido, como resposta ao investimento aplicado e o interesse da sociedade na busca da sua necessidade jurisdicional, verifica-se no presente estudo o aumento considerável na quantidade de processos julgados e conseqüentemente a satisfação do usuário final.

Com relação às despesas com pessoal, assim como em demais órgão públicos, evidencia-se no orçamento que é a despesa de maior relevância do STJ, chegando a aproximadamente 77% do total de seu orçamento. Isto se justifica por ser um órgão prestador de serviços jurisdicionais e não realiza desembolsos volumosos com investimento público.

Comparando os índices apresentados no número de processos julgados e a evolução das despesas com pessoal, em análise dos gráficos apresentados, podemos sugerir que o aumento das despesas com pessoal não está literalmente ligada ao aumento do quadro de ativos do Tribunal e a quantidade de processos julgados dá sinais de que acompanha percentualmente a evolução das despesas com pessoal.

Contudo, não se pode afirmar categoricamente que a evolução da despesa com pessoal está exatamente conectada ao número de processos julgados, mesmo porque o estudo apresentou variações nessa despesa, de forma

não proporcional a sua força de trabalho, bem como demonstrou variação para menor na quantidade de processos julgados, mesmo estando com o quadro de pessoal maior que a do ano anterior. O contrário também aconteceu, ou seja, com o quadro de pessoal menor houve aumento no número de processos julgados. Significa dizer que a quantidade de processos julgados está mais relacionada à gestão de pessoas no sentido de motivação dos servidores em alcançar as metas e objetivos do tribunal e a capacidade dos servidores em assimilar e colaborar para atingir as metas estabelecidas. De um modo geral, a não correlação destas variáveis indica que um melhor serviço público não implica, necessariamente, na contratação de mais servidores, mas na melhoria da gestão na prestação desses serviços.

Na análise das despesas com material de consumo os gráficos demonstraram uma discrepância em relação aos índices percentuais da evolução dessa despesa, mais precisamente em 2009, tendo em vista o investimento maciço em software. Diante disso, foram elaborados outros gráficos, excluindo os valores com software, de modo que se pudesse fazer uma análise mais simétrica. Nessa nova análise, os gráficos demonstraram índices bem diferentes da primeira análise, onde se verificou que as despesas com material de consumo, por item, têm momentos de redução e aumento repentino de valores seja em comparação ao ano anterior ou ao ano seguinte.

O que corrobora para esse acontecimento é a própria modernização do Superior Tribunal de Justiça que traz, conseqüentemente, o investimento em tecnologia e aquisição de equipamentos, produzindo novas demandas de suprimentos e outras para adequação da estrutura das edificações para fazer frente às novas aquisições de bens de capital. Além disso, pelo fato do Tribunal mudar de

presidente a cada dois anos, as prioridades se alteram devido à implementação dos novos planejamentos estratégicos.

Porém, na análise sintética das despesas com material de consumo, considerando que o Tribunal vem mantendo o foco na sua atividade fim, constata-se que a tendência é o aumento com as despesas com software e a mudança constante nos tipos de suprimentos, face o investimento intenso em processo virtual e, por conseguinte, os suprimentos dele conseqüente e as obras ou manutenções na estrutura predial para acomodar as novas instalações e sua manutenção.

Em 2009 foi verificado o maior aumento nas despesas com material de consumo tendo em vista à aquisição de software para fazer frente à meta de virtualização de 100% dos processos originários. No entanto, não houve reflexo direto no número de processos julgados, inclusive demonstrando índice percentual menor que o ano anterior. Porém, com investimento na capacitação de pessoal e no incremento de TI, e levando em consideração que trata-se do primeiro ano de experiência com processo virtual, pode-se afirmar que a tendência é o aumento expressivo na quantidade de processos julgados para os próximos anos, assim como já ocorrido no passado.

Concluindo, pode-se dizer que, embora em um primeiro momento, a elevação do número de processos julgados e os gastos de pessoal e com material de consumo, no período de 2004 a 2009, tenham apresentado uma substancial elevação no período considerado, não se pode afirmar, quando se realiza um estudo mais detalhado da composição dessas despesas, que exista uma forte correlação entre essas variáveis. Este fato indica a necessidade de aprofundamento de processos de gestão que, de acordo com o sugerido pelo estudo, são mais

eficientes que a mera contratação de pessoal para gerar um serviço público de melhor qualidade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de – MEDEIROS, Márcio Bastos – SILVA, Paulo Henrique Feijó da – **Gestão de Finanças Públicas, Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal** 2. edição, editora Brasília, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **LEI nº 4.320**, de 17 de março de 1964, Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**, 2009.

CASTRO. Domingos Poubel, GARCIA, Leice Maria, **Contabilidade Pública no Governo Federal**: Guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do Excel. 2. edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GIACOMONI. James. **Orçamento Público** 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

KOHAMA. Hélio. **Contabilidade Pública**, 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA. Diana Vaz, CASTRO, Róbison Gonçalves de, **Contabilidade Pública**: integrando União, Estados e Municípios (SIAFI e SIAFEM), 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Manual SIAFI, atualizado diariamente no Sistema Integrado de Administração Financeira.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada à Administração Pública**, 4. Edição, editora VESTCON, ano 1999.

PISCITELLI. Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulide Farias. ROSA, Maria Berenice, **Contabilidade Pública: Uma abordagem da Administração Financeira Pública**, 6. ed. rev., ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 1999.

SENADO FEDERAL. Cartilha **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle** – CONORF, Brasília, DF, 2009.

SILVA, Lino Martins da, **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.